

REFLEXIONES SOBRE EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCION

I

LA pregunta acerca del significado y valor de la Constitución en la sociedad occidental tiene gran interés en la medida que una respuesta adecuada contribuirá a aclarar su función en la presente sociedad industrial. Este interrogante es, por otra parte, interesante porque la contestación ha de darse después que se ha cumplido, al menos en Occidente, el ciclo del constitucionalismo, es decir, está en crisis la dirección sociopolítica que veía en la Constitución el único criterio regulador fundamental de la conciencia política. No todos los occidentales reconocen en las Constituciones contenidos salvadores o integradores como antes. Se ha extendido la creencia de que las leyes fundamentales son instrumentos retóricos que enmascaran la realidad política cuando duran, o bien son pedazos de papel cuyas prescripciones no se cumplen.

Se han dado diversas respuestas a tan importante interrogación siguiendo a una frondosa y variada especulación científica caracterizada por la agudeza derrochada, por la multiplicidad de posiciones, que no siempre han contribuido a precisar el concepto y sentido del instrumento jurídico fundamental. La crisis del constitucionalismo significa, que tal movimiento parece haberse detenido definitivamente en Occidente, se ha convertido en *ismo*, es decir, en categoría conceptual que tiene solamente valor metódico o sea que sirve para encasillar un momento histórico clausurado con la crisis del liberalismo. Cuando se habla de nuevos constitucionalismos, o de

postconstitucionalismos, implícitamente se reconoce la desaparición del fenómeno, de manera que se pretende restablecer lo pasado y muerto. Entonces resulta que el concepto actual, el significado presente de la Constitución, no se puede cimentar dentro del constitucionalismo, aunque se repunte nuevo, porque lo que tuvo vigencia y significado en una época ya no lo tiene en el presente al haber mudado, radicalmente, las estructuras sociales que no apoyan tales conceptos. Las abundantes teorías sobre la Constitución, y la esencia del derecho constitucional, revelan también la incongruencia del concepto clásico de Constitución, y del correlativo derecho constitucional, con la realidad social. Los puntos de vista más aceptables se aproximan al campo de la Ciencia política en la medida que van alejándose del plano jurídico formal. Esto significa que gran parte de los análisis técnico-jurídicos sobre el significado y funciones de las Constituciones políticas son insatisfactorios o parciales, puesto que parecen partir del presupuesto dogmático de la estabilidad, santidad y eficacia normativa de los textos constitucionales. Claro está, que los juristas en cuanto guardianes, tuteladores, incluso en cuanto técnicos del derecho, no deben participar —por lo menos cuando desempeñan su oficio— del escepticismo metódico que tan buenos frutos ha dado en otras disciplinas. Las normas jurídicas fundamentales se dan para que se cumplan, pretenden ordenar la sociedad, de suerte que es natural que quienes estudian y aplican el derecho constitucional se esfuercen en subrayar sus dimensiones efectivas. Ahora bien, la experiencia indica que los textos constitucionales son incumplidos con frecuencia, que a veces se modifican indirectamente sin tener en cuenta las prescripciones fijadas por ellos mismos para su reforma, de manera que el fenómeno de la disonancia entre Constitución y realidad político-social es, entonces, evidente. Estos casos son casi irreductibles a la esfera del tecnicismo jurídico. Sólo la Ciencia política que maneja criterios empíricos puede explicarlos. En tanto que la doctrina constitucional encuentra cada vez mayores dificultades para fundamentar estas situaciones y tiene que recurrir con frecuencia a la Sociología y a la Ciencia política, estas últimas las aclaran con mayor perfección.

Una razón que explica las dificultades de la doctrina del derecho constitucional es la insuficiencia del mismo concepto de Constitución. Recientemente, Georges BURDEAU (1) ha considerado a la Constitución como una supervivencia, lo cual si se acepta revela, significativamente, cuán difícil es fundamentar sobre supervivencias la regulación de la convivencia política. Efectivamente, la experiencia política occidental manifiesta una evidente disociación entre los textos constitucionales y la realidad político social a medida que se confirma el desplazamiento del Estado liberal por las democracias masificadas de nuestro tiempo. Los cambios sociales correspondientes agudizan ese proceso de modo que parece natural, como advierte BURDEAU (2), que un Estado tenga dos formas de gobierno: una valedera para los catálogos, conforme a los cánones clásicos que respetan los manuales y la otra innominada, tributaria de las contingencias, sometida a las fluctuaciones de las relaciones de fuerza o a los métodos cambiantes de los dirigentes. A la vista de estos hechos indiscutibles el dictamen del profesor francés es pesimista puesto que ve en la crisis de la Constitución nada menos que la inadaptación de un concepto a una realidad para la cual no fue imaginado (3). En esto último reside el perfil dramático del liberalismo: su incapacidad para ajustarse a la realidad de la democracia de masas (4).

Los teóricos socialistas se percataron, enseguida, de la insuficiencia del derecho constitucional liberal para regular la sociedad industrial. Así, con gran agudeza LASSALLE describió los factores reales de poder y los fragmentos de Constitución en una famosa conferencia pronunciada en abril de 1862 (5). Las consideraciones de LASSALLE anticipan las argumentaciones empíricas, en el fondo antinormativas, que escapan al campo del derecho constitucional y caen ya dentro de la Ciencia política, (6).

La doctrina soviética sobre el concepto de Constitución ha heredado, del socialismo anterior, la preocupación realista, es decir, se ha esforzado en demostrar que la Constitución soviética no adolece de la flagrante disonancia con la realidad social que afecta a las Constituciones burguesas (7). Según esta doctrina la Constitución no es un programa a rea-

lizar, sino el balance de las obras realizadas. Significa, sencillamente, la consagración legislativa de las conquistas obtenidas y aseguradas. Para la doctrina soviética hay un acuerdo sustancial entre la realidad política y el texto constitucional. Para los autores soviéticos, escribe MOUSKHELY (8), «la identidad del texto con la realidad, el acuerdo entre forma y fondo, derecho y hecho constituyen el principio más importante del derecho constitucional soviético».

En la misma línea de la Constitución soviética se sitúan las Constituciones de las democracias populares, las cuales consagran partes completas a la estructura económica y social (9). Estos instrumentos constitucionales revelan, igualmente, preocupaciones realistas aunque pese a lo que digan sus textos y mantenga la doctrina de estos países, se trata, en gran parte, de declaraciones y afirmaciones sin bases sólidas e incluso las transformaciones político-sociales posteriores han contradicho los postulados constitucionales mantenidos por aquéllos (10). Así, pues, resulta que la disonancia entre la norma constitucional y la estructura político-social se ha producido también en aquellos países que alardean de realismo constitucional, que subrayan la perfecta congruencia entre sus textos políticos básicos y la estructura social. Ahora bien, la diferencia entre las democracias occidentales y las marxistas estriba, respecto a esta cuestión, en lo siguiente: mientras la doctrina y los políticos occidentales han insistido, reiteradamente, sobre la discrepancia, separación, entre norma y realidad (exagerando algunas veces) viendo en esa disonancia una de las razones de la crisis del derecho constitucional y, como consecuencia, otro de los motivos de la inestabilidad política, en las democracias marxistas se ha hablado, siempre, de perfecta consonancia entre textos constitucionales y estructuras sociales, porque, según ellas, sus Constituciones son fiel traducción jurídica de la realidad social. Sin embargo, conviene puntualizar. En primer lugar, todavía persiste, en Occidente, la creencia en las virtudes salvadoras de las ordenaciones constitucionales. Así, por ejemplo, la crisis constitucional e institucional de la IV República francesa, con sus reflejos inevitables en las esferas económica, social e internacional, ha llevado al general De Gaulle a adoptar

una terapéutica precisamente constitucional en virtud de la cual se confía en resolver los males sobrevenidos mediante la promulgación de una flamante Constitución prevista de un conjunto de instituciones políticas remozadas, otras nuevas, todas las cuales se consideran indispensables para el buen funcionamiento y estabilidad de la maquinaria política. En efecto, el artículo 16 de la nueva Constitución francesa confía al Presidente de la República la adopción de las medidas exigidas por las circunstancias cuando «las instituciones de la República etc., y cuando el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales se interrumpe», lo cual supone que se cree en la virtud del instrumento constitucional promulgado y para reforzar esa creencia se constitucionaliza la excepcionalidad, las circunstancias excepcionales, las cuales, desgraciadamente, surgen frecuentemente en nuestro tiempo. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que en la U.R.S.S. y en las democracias populares se ha reproducido el fenómeno del falso constitucionalismo en la medida que sus respectivas Constituciones son puramente nominales ya que todas ellas están supeditadas a las decisiones del Partido comunista, que queda siempre fuera de la Constitución, de suerte que, paradójicamente, el realismo constitucional marxista lleva a un auténtico nominalismo, o retoricismo, políticos enmascaradores de la política del partido único puesto que aquellas cartas constitucionales sólo han reabsorbido una mínima cantidad de efectividad política ya que casi toda ella continúa a disposición del partido. Estos países poseen, todos ellos, flamantes Constituciones pero también potentes partidos únicos subordinados, rígidamente, al partido comunista bolchevique y mientras no se constitucionalice al propio partido comunista, esto es en tanto continúe fuera de la Constitución, será realmente —como diría LASSALLE— un fragmento de la Constitución, o sea una poderosa magnitud política que puede, en cualquier momento, subordinarse aquélla, aún más, burlarla, sortearla, con lo cual esas Constituciones son puramente retóricas, incongruentes con la realidad política porque ninguna de ellas **dice** lo que sucede realmente, a saber: que el Estado, la **sociedad** entera, dependen del capricho del par-

tido comunista y, aún más, de su burocracia y de quien domine esa burocracia.

Las consideraciones anteriores sirven de base suficiente para subrayar que el fenómeno de la disonancia entre texto constitucional y realidad social es general como consecuencia de la industrialización y de la masificación. Aún más, siempre ha existido cierto grado de disonancia entre aquellos dos extremos si bien actualmente se ha llegado al grado máximo. Resulta, por otra parte, ingenuo imputar a una carta constitucional todos los fracasos, crisis, inestabilidades y ruinas políticas **sociales o, viceversa**, atribuirle todos los éxitos, estabilidad y **progresos**. Según esta diagnóstico habrá que considerar la vetusta Constitución norteamericana como causa eficiente de los adelantos y logros de tan poderosa nación y no a su acertada dirección política, a la riqueza de su suelo, a su buena integración político social, etc., y, en cambio, resultaría que una buena Constitución como la de Weimar fue la causa de la tragedia alemana y no lo fueron las causas económicas, morales y políticas producidas por la guerra perdida.

En el fondo de estos falsos razonamientos persiste, a pesar del convencimiento doctrinal y práctico de la crisis del derecho constitucional — la creencia de que las Constituciones son capaces de salvar o arruinar a un país, lo que sólo a medias es cierto y sostengo esto porque resulta impropio reproducir en las Constituciones de *ahora* algunas características de las Constituciones de *entonces*. Quiero decir, por ejemplo, que no **hay que** fascinarse por el prurito de *tener* Constitución o de *estar* en Constitución, como les sucede a los países que liberados recientemente de la dependencia colonial acaban de estrenar su vida política independiente. Occidente posee suficiente madurez política para preocuparse del solo hecho de *tener o estar* en Constitución (11). No solamente la actitud ante la ley fundamental debe variar acomodándose a las exigencias actuales, también es menester que mude su estilo sin concesiones a la retórica y a las vanas promesas, recursos del nominalismo constitucional, teniendo siempre en cuenta, que lo importante es su contenido real y sustancial, el cuadro institucional y la organización y funcionamiento de los órganos

del poder político. Estos últimos deben ajustarse a las necesidades presentes adoptando criterios organizadores y funcionales eficientes. No es nuestro propósito extenderse sobre política legislativa constitucional y por eso nos detendremos en este punto.

II

Anteriormente hemos aludido al criterio moderno de enfocar desde la Ciencia política la problemática del derecho constitucional. El método de la Ciencia política, aplicado al estudio del derecho constitucional, ha producido una salutífera reacción frente al dogmatismo jurídico en la medida que subraya sus dimensiones efectivas. Conviene, pues, decir algo sobre esta importante cuestión (12).

A primera vista parece que esta posición, llevada a sus últimas consecuencias, desborda el ámbito jurídico para adentrarse en el campo de la Ciencia política o de la Sociología. Por lo tanto, una estimación ponderada de los actuales problemas del derecho constitucional debe tener presente los datos obtenidos, y obtenibles, por aquellas investigaciones científicas si bien refiriéndolas siempre al ámbito propio. Por ejemplo, es un hecho notorio que el derecho constitucional clásico ignoró la existencia de los partidos políticos y otras fuerzas políticas cuya presencia y acción son capitales para entender la efectividad de las normas constitucionales y el funcionamiento de las instituciones políticas. Ahora bien, el derecho y la doctrina constitucional clásica no estudiaron la función y dinamismo de las fuerzas políticas en conexión con las normas constitucionales, unas veces apoyándolas, otras desbordándolas, aunque siempre ha sido el enfoque desde la efectividad y dinámica de las mismas esencial para una comprensión del fenómeno constitucional en su auténtica efectividad política. En cambio, ahora, los tratados y manuales de derecho constitucional se refieren frecuentemente, y a veces con extensión, a los partidos políticos, sindicatos, grupos de presión y es-

studian, con certeros análisis, la repercusión de su actividad sobre los órganos constitucionales, sobre las instituciones políticas, formas y sistemas de gobierno y demuestran cómo su impacto modifica, casi siempre, no sólo su aplicación y efectividad concretas, sino también que han provocado una respuesta de la normatividad constitucional para encauzar y delimitar su acción. ¿Quiere esto decir que tales estudios, análisis y consideraciones escapan al derecho y son exclusivamente objeto de la Ciencia política o de la Sociología? Evidentemente no, porque esos estudios siempre tienen en cuenta la referencia constante a la normatividad constitucional. Son enfoques, puntos de vista y comprobaciones sobre aspectos extrajurídicos pero que siempre condicionan, poderosamente, la aplicación, interpretación y funcionamiento de normas, órganos e instituciones políticas y basta la referencia a la norma, o normas constitucionales, que aparece en plano principal, para que tales consideraciones correspondan al campo del derecho constitucional, entendido, naturalmente, no en su proyección formalista, sino en su dimensión completa, que abarca a la normatividad y a la realidad en la que se mueve y concreta.

El constitucionalista debe interesarse por todas las complejas condiciones a que está sometido el derecho fundamental (ideologías, movimientos políticos, fuerzas políticas, grupos de presión, estructuras económicosociales), puesto que todas ellas son ingredientes importantes que integran la convivencia occidental. No es posible abstraer excesivamente, decantar una dogmática del derecho constitucional dentro de cuyas ideales perspectivas se construyen tipos, figuras, relaciones, naturalezas jurídicas, efectos jurídicos que son numerosísimas veces neutralizados, suspendidos o desmentidos por los factores reales que condicionan el poder político. La función de la dogmática del derecho público está delimitada grandemente, en nuestro tiempo, por los factores y estructuras sociales y, por lo tanto, aquélla ha de entenderse considerando su influjo. Naturalmente, estas afirmaciones no significan la aniquilación de la dogmática, sino su oportuna revisión y posterior elaboración, de modo que marche en continua y estrecha correspondencia con las transformaciones político-sociales.

La tarea del constitucionalista, en la actualidad, no consiste solamente en estudiar la «gramática» y «sintaxis» de los textos constitucionales, sino en verificar la efectividad de tales prescripciones para lo cual serán imprescindibles, desde luego, los razonamientos, explicaciones y reflexiones propios del tecnicismo jurídico, pero esta metodología y reflexión deberán moverse en el ámbito históricosocial correspondiente. La consecución de este ámbito la realizan los factores políticos reales ya aludidos. Así, cobra auténtico significado la Constitución, en cuanto verdadera ley fundamental política, Constitución *política*, no hay que olvidarlo, y de esta manera se desvanecen las dudas y temores sobre si el derecho constitucional verá arbitrariamente invadido su campo o perderá autonomía en beneficio de otras ciencias y técnicas (13).

De todas formas, desde otra perspectiva, parece precipitada la tesis de la insuficiencia de la Constitución como principio fundamental regulador de la convivencia política. Resulta significativo que se está aplicando el concepto y principio a esferas sociales más amplias como, por ejemplo, en la integración europea donde proliferan cartas y documentos algunos de los cuales parecen auténticos instrumentos constitucionales como el Estatuto del Consejo de Europa, aparte de que el propósito final es alcanzar la Constitución política europea. Ahora bien, si el principio regulador y el concepto que le explica están irremediablemente en crisis, perdidos, resulta paradójico que se desee aplicar tan desacreditado principio al ámbito europeo y aún al internacional con la carta de San Francisco.

No se puede renunciar a una adquisición científica, e incluso ética, como es la idea entrañada en la Constitución de delimitación del poder, de seguridad jurídica, de fundamentación del ordenamiento jurídico. Urge, en cambio, vigorizar el concepto y afianzar el principio, de lo contrario se derrumbaría el edificio del Estado de derecho. Si admitimos que hay que desechar el concepto y principio de la Constitución como inválidos y es menester sustituirlos por otros, entonces desmantelamos el Estado de derecho. Es menester fundamentar el concepto de Constitución de acuerdo con los actuales requerimientos, al igual que el Estado de derecho

se concibe como Estado social de derecho. Así, al cuadro y contenidos del Estado social de derecho corresponderá un concepto sustancial de Constitución congruente con el nivel políticosocial de nuestro tiempo (14).

III

El enfoque del derecho constitucional desde la perspectiva de la Ciencia política implica la relativización del concepto de Constitución y de la dogmática constitucional. Conviene aclarar que la Constitución, el derecho constitucional, han sido en todo momento, y son, en grado distinto, susceptibles de relativización. Relativización significa aquí referencia forzosa, e inmediata, de las normas y contenidos constitucionales a otros contenidos, e incluso complejos normativos, no previstos, que alteran, suspenden, o neutralizan la aplicación de las normas fundamentales o el cumplimiento y concreción de algunos, o de todos, sus contenidos. La causa de esta relativización es, principalmente, la disonancia entre norma y realidad, de forma que las prescripciones se relativizan en la medida que en lugar de referirse a las estructuras sociales que normalmente apoyan y cumplen sus afirmaciones, su referencia se hace, forzosamente, a realidades contradictorias o distintas. Así, por ejemplo, la elección de alguna magistratura política, resulta que no se realiza como precisan los textos constitucionales sino de modo distinto, contrario, o, por lo menos, añadiendo aspectos no indicados por la Constitución. Los artículos correspondientes de la Constitución ven alterados, suspendidos, neutralizados, o añadidos, sus contenidos por la acción de las fuerzas políticas, de los grupos, de presión o porque la realidad económicosocial incide sobre tales preceptos modificando su alcance o sentido.

La continua, e intensa, relativización de los textos constitucionales —que no siempre es síntoma de crisis e desintegración políticas— conduce, a la larga, a la sustitución de la Constitución por otros principios reguladores de la socie-

dad política. En efecto, el fenómeno, últimamente producido, de trasladar la gravitación política de las Constituciones a las normas administrativas que establecen determinados organismos como, por ejemplo, las Comisiones gubernativas delegadas; la importancia que ha adquirido, recientemente, la regulación jurídica de la planificación en el Estado contemporáneo, corroboran aquella afirmación. De esta manera Administración y Planificación son dos principios reguladores —y dos conceptos nuevos— que aspiran a sustituir, ventajosamente, a la Constitución, concepto y principio, en crisis, desacreditado. A diferencia de lo que ocurre con la Constitución en la Administración y en la Planificación no se dan disonancias con la realidad políticosocial puesto que son principios y conceptos reclamados por ella. Puede suceder, en algunos países, que sus textos constitucionales sean incongruentes con la estructura económicosocial y, en cambio, su derecho administrativo y su derecho de la planificación concuerden con esa estructura. Es obvio que en este supuesto existe una tendencia irresistible a sustituir la Constitución y el derecho constitucional, por el derecho administrativo y el derecho de la planificación. El afán de buscar sustitutivos a la Constitución se encuentra en afirmaciones como éstas: «menos política y más administración», lo cual implica una actitud de una intensa desconfianza ante soluciones generales del problema enfocadas desde una perspectiva política y, por lo tanto, referidas a contenidos ideológicos, que están recogidos en la ley fundamental. Pretender sustituir la política con la Administración parece ingenuo y descaminado porque si bien es ciertísimo que sin buena administración no hay buena política, tampoco hay Administración buena y duradera sin acertada política. Constitución y Administración no se contradicen; el exceso de Administración puede vulnerar el Estado de derecho cuyas bases descansan en la Constitución, de suerte que toda Administración encuentra sus *têtes des chapitres* —como diría ROSSI— en la ley fundamental. Es verdad que en los momentos revolucionarios la Administración permanece y la Constitución pasa, pero aquella requiere, pronto, la referencia a una nueva Constitución, máxima expresión jurídica de las bases de la comunidad política.

Si el derecho administrativo pierde su sentido jurídico pleno fuera del Estado de derecho y se convierte en una técnica, hay que admitir que idéntica suerte corre cuando pretende sustituir al derecho constitucional. Lo mismo vale para el derecho de la planificación. Aquí la sugestión puede residir en pretensiones de reajuste económico, de consecución de la justicia social, todo lo cual produce el desprestigio de la política, de la Constitución y sus normas que se sustituyen por los planes económicos los cuales se cree sustituyen, con ventaja, a aquélla. Ahora bien, una cosa es que con motivo de los complejos problemas económicosociales de nuestro tiempo, se haya acrecentado la importancia política de la planificación (15), y otra es que se intente, desorbitadamente, suplantar la Constitución por las técnicas del control socioeconómico. Esto atentaría a la libertad y a la seguridad jurídica cuyas bases se encuentra en la Constitución. Una planificación al nivel de la persona humana encuentra, en la Constitución, los límites oportunos que frenan sus posibles abusos.

IV

Otro aspecto que conviene analizar para conocer el significado presente de la Constitución es éste: el problema de la armonía interna, de la coherencia y homogeneidad de la Constitución.

¿Qué entendemos con estas últimas expresiones? Existen Constituciones que carecen de coherencia interna, no se trata de su estilo, sintaxis o concordancia gramatical, falta de llevaderas, es algo más grave que consiste, a veces, en la existencia de normas que parecen contradecir, suspender, o neutralizar, lo afirmado por otras prescripciones constitucionales, lo cual forzosamente ha de suscitar la perplejidad de quienes interpretan, o aplican, el texto político básico. Sin embargo, no vamos ahora a considerar esta cuestión que hemos tratado en otro lugar (16) porque preferimos detenernos en otro problema, aún más grave e interesante que es éste;

¿hasta qué punto una prescripción constitucional puede, en la práctica, subordinarse a la efectividad ideal, funcional y material del resto?

Aclaremos. Como se recordará el artículo 16 de la Declaración de derechos de 1789 consideraba rasgo capital de la Constitución el principio de separación de poderes; ejemplo de Constitución en este sentido es la Constitución norteamericana. El principio de la separación de poderes ha tenido diversas interpretaciones a lo largo del constitucionalismo, y a partir de la primera postguerra mundial fue severamente criticado. No obstante, tiene algo de validez permanente esa regla, que debe recogerse por la política legislativa constitucional, a saber: la necesidad de la ponderación y equilibrio políticos, sin interpretaciones mecanicistas que geometríen la cuestión. Se trata de una norma de sana experiencia la cual dice que sin ponderación y equilibrio entre los órganos, y las instituciones políticas, existe el riesgo de que la maquinaria estatal funcione mal, de que los poderes se extralimiten y que la seguridad y el buen orden jurídico sufran, todo lo cual es peligroso para la convivencia.

Una Constitución es coherente, y guarda armonía interna, cuando las funciones que organiza, las instituciones que establece y las metas políticas que fija, a alcanzar por la orientación política, conservan, todas ellas entre sí, perfectamente delimitadas sus funciones, facultades, atribuciones, competencias y obligaciones y cuando, además, *a ninguno de sus poderes, u órganos constitucionales, se le confían atribuciones tales que puedan hacer ilusorio las de los demás subordinándose, entonces, prácticamente, su acción y facultades.* Es cierto que hay Constituciones que vienen a decir esto, o algo parecido: «todo el poder reside en el Jefe del Estado» aunque exista luego un cortejo de disposiciones que organizan Cámaras, Consejos, Comités, etc. Evidentemente, son Constituciones en sentido instrumental y formal pero no desde el punto de vista ideológico y sustancial que queda subordinado a aquella afirmación.

El artículo 16 de la reciente Constitución francesa recuerda el famoso artículo 48 de la Constitución de Weimar. La redacción de ambos preceptos es demasiado amplia res-

pecto a las facultades que confía al Presidente de la República.

El artículo 48 de la Constitución de Weimar decía: «...puede el Presidente del Reich tomar aquellas medidas que sean necesarias»; el artículo 16 de la Constitución francesa estatuye: «...el Presidente de la República toma las medidas exigidas por las circunstancias». La cuestión estriba ahora —como en Weimar— en interpretar la palabra «medidas», ¿qué se entiende por tales, qué clase de medidas, y cuántas, puede adoptar el Presidente de la República francesa para defender, «las instituciones de la República», en los casos señalados por el citado artículo y con las garantías formales subsiguientes recogidas en el mismo precepto? Evidentemente, este artículo es importantísimo. Si en Alemania se dijo, gráficamente, que la Constitución de 1919 sólo constaba de un artículo, a saber: el 48, ¿puede sostenerse lo mismo respecto al 16 de la reciente Constitución francesa? Para emitir un juicio ponderado será menester observar la futura práctica constitucional cuando se pongan en juego las «medidas» aludidas por el artículo 16. Habrá que observar si el precepto entrará en juego en crisis económicas, sociales como en Weimar, y las medidas adoptadas serán del tipo de las de Weimar. Por otra parte, la expresión «instituciones de la República», en la forma tan precisa y concreta, puede, en la práctica, interpretarse ampliamente. En efecto, el problema consiste en saber si tales instituciones son las registradas en el texto constitucional o hay que considerar, también, a las que se configuren en las leyes orgánicas, a las cuales reenvía frecuentemente la Constitución e incluso a otras instituciones existentes en la República francesa, unas veces aludidas otras no, en el texto fundamental.

La Constitución se refiere, varias veces, a las instituciones. Por ejemplo, en el Preámbulo a propósito, ¿tiene carácter fundamental, inmediatamente aplicable?) se dice que «la República ofrece a los territorios de ultramar, que manifiesten la voluntad de adherirse a ellas, unas instituciones nuevas». ¿Estas instituciones, que ofrece la República a tales pueblos, son también de aquélla y, por tanto, caen dentro del supuesto recogido por el artículo 16? Más adelante, en el artículo 11, se dispone que el Presidente de la República

«...puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, que implique aprobación de un acuerdo de la Comunidad o que tienda a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, incidiese sobre el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, no se precisa todavía cuáles son éstas. Más luz arroja el artículo 85, que se refiere a instituciones comunes a la República y a la Comunidad, y el 86 que habla de instituciones de la Comunidad. Los artículos 91 y 92 aclaran parcialmente la cuestión, pues se refieren a alguna institución concreta como el Senado y el Consejo Constitucional y, además, establecen un plazo de cuatro meses, a partir de la promulgación de la Constitución, para que se pongan en vigor las instituciones previstas por aquélla (artículo 91). Las medidas legislativas necesarias para poner en vigor las instituciones y para el funcionamiento de los poderes públicos, hasta que aquéllas se establezcan, se adoptarán en Consejo de ministros previo acuerdo del Consejo de Estado mediante ordenanzas legislativas (artículo 92).

Además, en el título XV, que recoge las disposiciones transitorias, se confía provisionalmente a dos instituciones de la IV República el desempeño de las funciones que se realizarán, pasados cuatro meses, por las nuevas instituciones. Así, por ejemplo, «hasta su constitución definitiva, el Senado está formado por los miembros en función del Consejo de la República». Las leyes orgánicas que reglamentarán la constitución definitiva del Senado deberán regir antes del 31 de julio de 1959. Las atribuciones conferidas al Consejo Constitucional por los artículos 58 y 59 de la Constitución, serán ejercidas, hasta que se constituya este Consejo, por una Comisión compuesta del vicepresidente del Consejo de Estado, como presidente, del primer Presidente del Tribunal de Casación y del primer Presidente del Tribunal de Cuentas» (artículo 91). Evidentemente, durante el plazo de cuatro meses a contar de la promulgación de la Constitución, el Consejo de la República y el sustitutivo del Comité Constitucional son «instituciones de la República».

¿Son instituciones de la República los partidos y las agrupaciones políticas? La pregunta no es superflua porque el

artículo 4 se refiere, expresamente a ellos, por primera vez en una Constitución francesa, cuando dice: «Los partidos y las agrupaciones políticas contribuyen a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia».

Pero el aspecto que más nos interesa es el carácter preeminente del artículo 16 dentro del texto constitucional. Su preeminencia se deduce de las siguientes observaciones:

1) Constitucionaliza el estado de excepción; 2) concede facultades extraordinarias al Presidente de la República; 3) Automáticamente pone en movimiento a diversos órganos e instituciones, a saber: consulta al primer ministro, a los Presidentes de las Asambleas, al Consejo Constitucional; informa a la nación por medio de un mensaje. El Parlamento se reúne de pleno derecho. No puede disolverse la Asamblea Nacional durante el ejercicio de los poderes excepcionales.

Todo el peso político gravita sobre este precepto que canoniza la dictadura del Presidente como en Weimar, y, por lo tanto, el manejo de las «medidas exigidas por las circunstancias» habrá de hacerse con exquisito tacto político, es decir como apunta el mismo precepto: «Estas medidas deben estar inspiradas en la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, en los mínimos plazos, los medios de cumplir su misión» y esto para no quebrantar la misma Constitución.

La posibilidad contemplada en el artículo 16 ha de interpretarse con lo afirmado en el artículo 5 de la Constitución: «El presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado. El garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio y el respeto a los acuerdos de la Comunidad y a los tratados» (17). Si se tienen en cuenta estas notables funciones aseguradoras del cumplimiento de la Constitución no es tan desorbitado que se confíen a tan elevada magistratura las facultades registradas en el artículo 16. De todas formas sólo la práctica, en el futuro, podrá decirnos si el citado pre-

cepto no es una «superconstitución» dentro de la misma Constitución que puede subordinarse, en circunstancias excepcionales, el resto del Código fundamental.

V

Aunque las cartas fundamentales han perdido parte de su peso político a consecuencia de las rápidas transformaciones políticosociales, es innegable que poseen el importante carácter de presentarse como símbolos de integración política. Naturalmente, nos referimos a aquellas Constituciones que han registrado, y registran, un amplio consensus social. Como es sabido, entre ellas figuran, en lugar preferente, la Constitución inglesa y la norteamericana las cuales cuentan con un rico subsuelo de convenciones y usos constitucionales que fortifican su aplicación y dinamismo. Pero también existen Constituciones europeas como las de los países escandinavos, la belga y la holandesa, que se han distinguido por su continuidad y facilidad de adaptación a los procesos del cambio políticosocial. En estos casos la dialéctica política no ha rebasado —al menos formalmente— las prescripciones constitucionales y las partes en liza se han referido en sus argumentaciones a los instrumentos constitucionales respectivos. Se ha considerado importante legitimarse por el texto fundamental.

En grado distinto, según los casos, los ciudadanos sea individualmente, sea agrupados políticamente, han procurado, frecuentemente, referir sus conductas y actuaciones a los instrumentos políticos básicos. En este sentido, las Constituciones han desempeñado una función política integradora en la medida que a su cobijo se desenvuelve el dinamismo político, para lo cual es menester que los ciudadanos y sus agrupaciones políticas, consideren como suya la Constitución, aunque pueden variar —y de hecho varían— las correspondientes interpretaciones de ella.

La función simbólica integradora no se concreta solamente en la adhesión emocional a un texto o a una parte im-

portante del mismo, no consiste, en el caso de Constituciones consuetudinarias, en la adhesión intensa a sus precedentes como, por ejemplo, la mención solemne —y a veces retórica— de la Magna Carta como espejo de las libertades, o del *due process of law* invocado en formas tan diversas. Más bien, es la conciencia de que la dialéctica política no rebasa —ni debe rebasar— los cauces del Estado de derecho y, en este sentido, ejercer los derechos y libertades constitucionales, funcionar los poderes públicos constitucionalmente, es moverse dentro de aquél. La Constitución, entonces, es el símbolo del Estado de derecho en la medida que manifiesta, formalmente, su esencia y contenidos, en la misma medida que el documento constitucional expresa solemnemente el deseo de convivir dentro del orden del Estado de derecho.

La Constitución, como la bandera, como el escudo y el himno nacional como el territorio, representa, plásticamente, la integración de los ciudadanos en la convivencia política, en tanto que la bandera, el escudo, el himno y el territorio son materialidades, o sensaciones, referidas a contenidos espirituales, la Constitución es un símbolo político superior porque ordena los cimientos básicos de dicha convivencia con arreglo a la justicia y al derecho, magnitudes imprescindibles para toda convivencia humana.

VI

La Constitución puede considerarse, además, como el cauce jurídico fundamental del proceso de orientación política. En otro lugar hemos estudiado el concepto y características de este proceso (18), ahora conviene subrayar la función de la ley fundamental en el encauzamiento de la orientación política.

La Constitución ejerce esa función de diversas maneras. Ante todo, señalando con carácter vinculatorio, en su texto, las metas político-sociales que ha de cumplir la orientación política (19) o bien puede reenviar a leyes especiales que la precisen. Así, por ejemplo, la vigente Constitución francesa dis-

pone, en el penúltimo párrafo del artículo 34: «Leyes programáticas determinan los objetivos de acción económica y social del Estado». Parece opinión fundada que tales leyes serán materialmente constitucionales. Tales metas político-sociales, dado su carácter vinculatorio, suponen un límite a los órganos encargados de actuar el proceso de orientación política, de suerte que no se pueden alterar las finalidades propuestas, sustituirlas por otras contrarias o aplazar su realización indefinidamente sin que sufra la Constitución. Así se delimita jurídicamente, dentro de los confines del Estado de derecho, a la actividad política.

Por otra parte, la Constitución fija quiénes son los órganos que controlan la orientación política; la misma Constitución francesa estatuye en el artículo 20: «El Gobierno determina y conduce la política de la nación». Por consiguiente, la fijación de los objetivos políticosociales, con carácter delimitador, y de los órganos encargados de actuar la orientación política se hace para garantizar la seguridad jurídica fundamental, es decir para realizar uno de los postulados del Estado de derecho.

VII

Por último, conviene referirse a la preocupación presente por las instituciones políticas, en cuanto objeto central del derecho constitucional. La reciente doctrina francesa se orienta en este sentido cumpliendo, además, exigencias del plan de enseñanza. La Constitución francesa, actualmente vigente ha recogido esa preocupación refiriéndose, como vimos, en su articulado a las instituciones de la República. Y no sólo esto, sino que también interesa el proceso de institucionalización, es decir el interés por asegurar, de modo permanente, la realización de la orientación política.

Evidentemente, el estudio de las instituciones políticas, que ahora no vamos a hacer, implica el ansia de estabilidad y continuidad política, aspecto connatural a la institución. Ade-

más, significa que el derecho constitucional adquiere alcance más concreto y sustancial en la medida que las instituciones políticas son entidades jurídicosociales concretísimas, enraizadas en la estructura social. Así, parece que el derecho constitucional se presenta, hoy día, como un derecho institucional, como un derecho regulador de las instituciones políticas fundamentales. El problema consistirá, entonces, en saber qué se entiende por institución política, cuáles son éstas y si existe, entre ellas, una jerarquía. Este tema, tan interesante, lo abordaremos en otra ocasión.

PABLO LUCAS VERDÚ

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO
UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

(1) George BURDEAU, *Une survivance: la notion de Constitution*, en *L'évolution du droit public*. Etudes en l'honneur d'Achille Mestre. Sirey. Paris, 1956.

(2) BURDEAU, Loc. cit., pág. 55.

(3) BURDEAU. Ibidem

(4) Cfr. lo que sobre esto escribe Theodor SCHIEDER, *Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit*. R. Oldenbourg Verlag München 1958, págs. 60-61.

(5) Fernando LASSALLE, *¿Qué es una Constitución?* (trad. W. Roces) Panorama Buenos Aires, 1957.

(6) Sobre el realismo marxista acerca del concepto de Constitución Cfr. SCHIEDER, Ob. cit., 58-59.

(7) Cfr. la descripción que hace Michel MOUSKHELY, U.R.S.S. *[La notion soviétique de constitution]*, en *Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'étranger*. N.º 4. Octobre-December 1955, páginas 897-899.

(8) MOUSKHELY, loc. cit., pág. 897.

(9) Albania Constitución 12 enero 1946 Cap. II, orden Social y económico arts. 5-11; Alemania oriental Constitución 7 octubre 1942 Reglamentación de la Economía arts. 19-29; Bulgaria, Constitución diciembre 1947 Capítulo II. Organización social y económica artículos 6-14; Hungría, Constitución 18 agosto 1949, Capítulo II, el Orden Social arts. 4-9; Rumania, Constitución 17 abril 1948, Título II Estructura social y económica

ca, arts. 5-15; Yugoslavia, Constitución 31 enero 1946, capítulo IV, Orden Social y económico, arts. 14-20.

(10) Para la U.R.S.S. Cfr. lo que escribo en mi «Introducción al Derecho Político. Las transformaciones del Derecho Político actual». José María Bosch. Barcelona 1958, págs. 149 y ss. al estudiar la cuestión de la función integradora de la Constitución.

(11) Exceptuando algunos países que confirman la regla general. Ejemplo de ponderación y tacto político representa la Constitución india que ha inaugurado una interesante ordenación e integración políticosocial.

(12) Cfr. Charles EINSEMAN, *Droit constitutionnel et Science politique*, en *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*. Janvier-Juin 1957.

(13) Hace tiempo que me he esforzado en mis trabajos en adecuar las consideraciones de la dogmática del derecho constitucional y el método técnico-jurídico a las exigencias de la estructura social de nuestro tiempo.

(14) Cfr. Mi artículo «Constitución» en «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix». Barcelona 1953, tomo V págs. 212 y ss.

(15) Cfr. sobre todo esto mi «Introducción al Derecho político», cit. págs. 152 y ss.

(16) Cfr. Mi artículo «La interpretación constitucional» en Boletín Informativo del Seminario de Derecho político». Universidad de Salamanca, número 20-23.

(17) Respecto a la responsabilidad del Presidente de la República, Cfr. el artículo 68.

(18) Cfr. Mi artículo «Gobierno» de inminente aparición en el tomo X de la «Nueva Enciclopedia Jurídica Seix», Barcelona.

(19) La doctrina discute el alcance jurídico de estas normas. Para unos son normas programáticas, para otros se trata de normas de inmediata aplicación.